

Rinasce l'osservatorio project financing. Bellicini (direttore Cresme): «Solo un'iniziativa su 4 arriva alla fase gestionale»

# Ppp, i bandi ripartono ma i nodi restano: avvisi per 7 miliardi ma alta «mortalità»

Il mercato del Partenariato pubblico-privato (Ppp) è tornato a crescere in modo consistente negli ultimi anni - almeno come "domanda" - con una media 2012-2017 di 3.138 bandi all'anno per un valore di 6,9 miliardi, con un boom nel 2016 a 3.187 bandi e 13,3 miliardi a base d'asta, e un ritorno nel 2017 a un dato "medio" di 6,1 miliardi di importo.

Tuttavia la "mortalità" di queste iniziative resta molto alta: il 35% (in importo) non arriva neppure all'aggiudicazione, e altre iniziative si perdono nelle fasi successive: da uno studio Cresme-Dipe a campione del 2015 emergeva che solo un'operazione su 4 messa a gara arrivava alla fase dell'avvio della gestione, l'obiettivo finale del Ppp. Sono ancora cinque le criticità che frenano l'affidabilità del settore.

## L'OSSERVATORIO

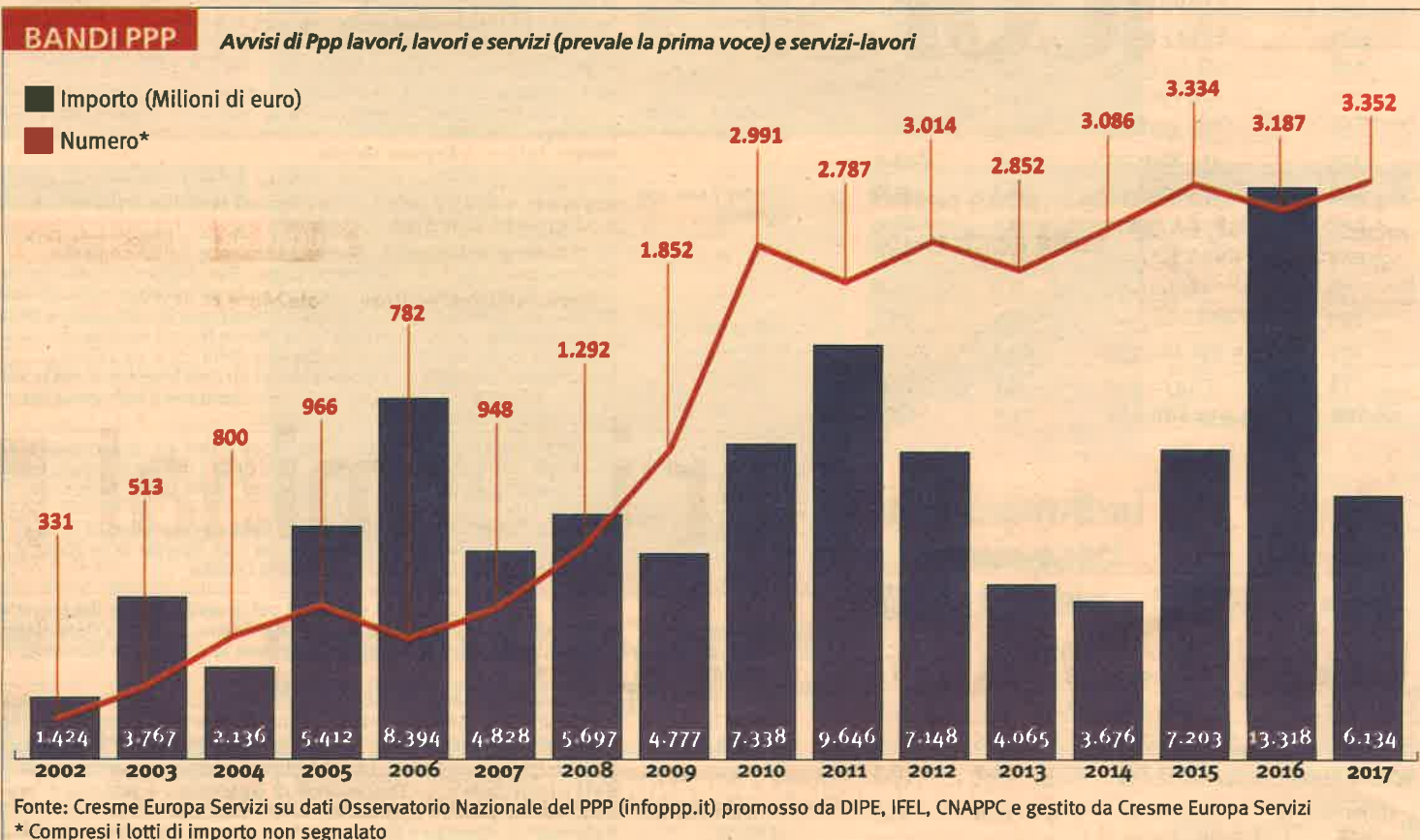
È quanto emerge dal Rapporto 2017 sul PPP in Italia, realizzato da Cresme Europa Servizi con i dati dell'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato (promosso da Consiglio nazionale Architetti, Dipe-Presidenza del Consiglio, Ifel-Anci) - testo integrale del Rapporto su Edilizia web. «L'Osservatorio Ppp - ha spiegato Bellicini - nato nel 2002 con il sostegno delle Camere di Commercio, si è fermato nel 2014 in seguito alla riforma delle CdC. Oggi ripartiamo con il Rapporto 2017, fra non molto arriverà anche il Rapporto 2018. L'Osservatorio rinasce grazie alle nuove partnership con Dipe, Ordine architetti, Ifel-Anci, ma purtroppo non sono ancora sufficienti».

## QUOTA IMPORTANTE

Il Ppp - spiega il rapporto - è diventato una quota importante e stabile del mercato dei lavori pubblici, o almeno della "domanda", i bandi di gara: se nel 2002 valeva 331 bandi per 1,4 miliardi di euro, il 6% del mercato, già nel 2008-2011 è arrivato a pesare in media 2.231 avvisi all'anno e 6,8 miliardi di importo, con una incidenza media del 25% in valore sul totale dei bandi di lavori pubblici, nel 2009-2016 si è arrivati a 3.095 bandi all'anno per sette miliardi di euro, e il 29% di impatto sul settore in termini economici. I dati annuali sono molto altalenanti, comunque nel 2016, ultimo anno rilevato dal Rapporto, i bandi di PPP sono stati 3.187 per un valore record di 13,318 miliardi di euro.

## 2016 ANNO RECORD

«I dati del 2017 in fase di elaborazione - spiega il direttore del Cresme Lorenzo Bellicini - segnalano un prevedibile calo rispetto all'anno record 2016: allora furono 3.187 bandi per un va-



lore di 13,318 miliardi di euro, lo scorso anno i dati complessivi sono di 3.352 bandi per 6,134 miliardi». Nel 2016 c'è stato un boom di importi principalmente (per quanto riguarda i lavori) per le concessioni per la realizzazione della banda ultralarga in zone bianche (2,7 miliardi, finanziati comunque dallo stato per la costruzione), ma soprattutto per la forte crescita dei bandi di servizi, 2.485 bandi per 8,8 miliardi in valore, con 4 miliardi in soli due bandi per la gestione del servizio idrico integrato (Rimini e Piacenza). «Comunque - spiega Bellicini - il trend del PPP in Italia resta in crescita, costante come numero di bandi e tra alti e bassi anche negli importi». Negli ultimi tre anni, considerando anche i dati totali 2017, la media annua è stata di 3.291 bandi per un importo di 8,88 miliardi di euro, contro la media di 2.231 bandi e 6,85 miliardi del 2008-2011.

## L'ELEVATA MORTALITÀ

«Alla crescita di importanza del PPP - spiega però il rapporto - non ha fatto riscontro una evidente crescita della qualità tecnico-progettuale da parte delle stazioni appaltanti, soprattutto quelle locali, e delle imprese. A fronte di circa 33.164 procedure di Ppp rilevate e archiviate dall'Osservatorio Nazionale, tra il 2002 e il 2016, 4.429 procedure, pari al 13% in numero e il 35% in valore, riguarda "procedimenti interrotti", ovvero bandi annullati, gare deserte e non aggiudicate e aggiudicazioni revocate».

le aggiudicazioni

Se guardiamo le aggiudicazioni, infatti, i dati sono molto più bassi (pagina 15 del Rapporto). Nel periodo 2008-2011 sono stati

aggiudicati in media all'anno 690 Ppp per un importo di 5,4 miliardi (nei bandi la media era 2.200 avvisi per 6,8 miliardi). Nel 2012-2016 aggiudicati in media 722 Ppp per 5,0 miliardi (nei bandi 3.095 avvisi per 7,0 miliardi).

## LA MORTALITÀ

Il nodo del Ppp resta, da anni, quello dell'alta mortalità delle iniziative lanciate. Molti dei progetti messi a bando, dunque, non vengono aggiudicati (per gare deserte o per procedure revocate dalla stessa Pa), e spesso dopo l'aggiudicazione non si arriva alla firma del contratto, o dopo il contratto non si arriva al closing finanziario (cioè non si trova il finanziamento bancario).

Per capire quanto vale questo fenomeno occorre fare analisi dettagliate a campione, per capire cosa succede dopo il bando. «Si tratta di studi molto complessi - spiega il direttore Cresme Lorenzo Bellicini - l'ultimo resta quello che facemmo nel 2015 con il Dipe, presidenza del Consiglio. In sostanza emergeva che su 100 bandi di Ppp, circa la metà in numero arrivava all'aggiudicazione, e a sua volta un'altra metà arrivava alla gestione. Dunque, una operazione su 4 arriva fino in fondo, alla fase gestionale». Allo stesso risultato arrivò uno studio Ance del 2012: solo il 38% delle gare bandite aveva avviato i cantieri, mentre la gestione è stata attivata (è l'obiettivo finale) solo nel 25% delle gare pubblicate (solo un quarto del totale arrivava davvero in fondo, cioè).

## CINQUE CRITICITÀ

Il rapporto Ppp segnala dun-

que il permanere di cinque criticità: 1) tempi troppo lunghi e incerti («il percorso decisionale in Italia oggi è farraginoso, complesso, e non tiene conto della variabile tempo»; 2) forte criticità tecnica nella formulazione delle proposte e dei bandi gara, nella costruzione dei progetti e nella gestione dei rapporti complessi tra soggetti pubblici e soggetti privati: servono modelli guida standardizzati (se ne parla da anni); 3) difficoltà a trovare un giusto equilibrio tra rischio privato e garanzie pubbliche; 4) rischio politico-amministrativo troppo alto, frequenti cambi ai progetti, cioè, quando cambia il sindaco, il presidente di Regione, il governo; 5) prevalere nelle imprese di una cultura imprenditoriale vecchia, del costruire e vendere, più che "ideare e gestire».

## IL RUOLO DEI COMUNI

Uno dei soggetti che negli ultimi dieci anni ha utilizzato maggiormente il PPP sono i Comuni, in conseguenza del calo dei trasferimenti pubblici e dei vincoli di bilancio. Dal 2002 al 2016 i bandi per opere pubbliche dei Comuni sono, infatti, passati da 20.319 a 10.263 (-49,5%) e dal 2006 al 2016 l'importo dei bandi è crollato a 6.098 milioni di euro da 10.221 milioni di euro (-40%). Ma se le opere pubbliche calano, l'incidenza su queste del PPP aumenta, sia sul versante dei bandi - dal 2010 si supera la quota del 20% con un picco del 28% nel 2013 - sia su quello delle risorse - basti considerare che dal 2011, in media, circa la metà degli importi del mercato delle OOPP dei Comuni (il 47%) poggia proprio sul PPP. Tra il 2012 e il 2016, il 50% dei Comuni ha

attivato almeno una procedura di PPP, e nel complesso, dal 2002 al 2016 l'80% dei bandi Ppp è in capo ai Comuni, e il valore dei bandi PPP comunali copre il 37% del mercato in valore. «In teoria - ha detto Walter Tortorella, responsabile Dipartimento Economia territoriale dell'Ifel Anci - il Ppp ha coperto un quarto degli investimenti dei Comuni, circa la metà negli ultimi anni. Ma in realtà non è così, per il problema della mortalità di cui si parlava prima. In mancanza di risorse pubbliche i Comuni hanno usato il Ppp in modo forse troppo garibaldino». «È incredibile - ha detto Marco Nicolai, professore di Finanza Aziendale Straordinaria all'Università di Brescia ed ex Ad di Finlombarda - che dopo vent'anni di Ppp in Italia ci ritroviamo senza un Osservatorio Ppp finanziato con risorse pubbliche, senza manuali tipo che facciano da guida al settore, senza soprattutto un'Agenzia o comunque una struttura pubblica che supporti i piccoli enti, dopo la chiusura dell'unico, seppur parziale, strumento che esisteva, l'Unità tecnica finanza di progetto». «In realtà - ribatte Gabriele Pasquini, segretario del Nars, Dipe-PdConsiglio - l'Utfp è stata abolita dal 2016, ma in realtà c'è sempre un nucleo Dipe-Ppp presso la presidenza del Consiglio (dipe.ppp@governo.it) che fa la stessa consulenza, gratuita, alle amministrazioni. Facciamo 35-40 consulenze l'anno, le stesse di prima. È un'assistenza diretta, anche con incontri vis a vi, per la preparazione dei bandi o degli schemi di contratto, e per la definizione dell'equilibrio dei rischi tra pubblico e privato». ■ A.A.